



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 6 września 2022 r.

**Opinia do ustawy o szczególnym wsparciu podmiotów poszkodowanych
w związku z sytuacją ekologiczną na rzece Odrze**

(druk nr 794)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa zmierza do przyznania osobom będącym płatnikami składek, w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, jednorazowego świadczenia, którego celem jest ograniczenie skutków ekonomicznych związanych z obecną, złą sytuacją ekologiczną na rzece Odrze.

Świadczenie będzie przyznawane jednorazowo płatnikom składek, którzy spełnią warunki określone w art. 3 ust. 1 ustawy, w wysokości 3010 zł za każdego ubezpieczonego zgłoszonego do dnia 31 lipca 2022 r. do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych i pozostającego w tych ubezpieczeniach w dniu wskazanym w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Rada Ministrów określi w rozporządzeniu do jakich rodzajów działalności pozarolniczej będą przysługiwały dopłaty oraz na obszarze jakich powiatów oraz za które miesiące.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie ustalał prawo do świadczenia oraz wypłacał je.

Ustawa określa zasady dotyczące ustalenia prawa do składek, formy składania wniosku, treści wniosku, odmowy przyznania świadczenia oraz zwrotu świadczenia pobranego nienależnie.

Wypłaty jednorazowego świadczenia realizowane są ze środków Funduszu Pracy, o którym mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Ustawa stanowi, że z jednorazowego świadczenia nie dokonuje się potrąceń i egzekucji, że nie stanowi ono podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne, że kwoty te są zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych oraz z podatku, o którym mowa w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.

W art. 26 ustawa zmienia ustawę o Polskim Bonie Turystycznym w której:

1) wydłuża do dnia 31 marca 2023 r. prawo do dokonywania płatności za pomocą bonu turystycznego,

2) umożliwia nieograniczone terminem korzystanie z usługi hotelarskiej lub imprezy turystycznej w przypadku gdy płatność za tę usługę hotelarską lub imprezę turystyczną dokonana za pomocą bonu nastąpiła do dnia 31 marca 2023 r.,

3) przesuwa termin przekazania Polskiej Organizacji Turystycznej danych zgromadzonych przez ZUS z dnia 31 grudnia 2022 r. na dzień 30 września 2023,

4) przesuwa termin złożenia Sejmowi informacji w sprawie realizacji ustawy, przez ministra właściwego do spraw turystyki, z dnia 30 kwietnia 2023 r. na dzień 31 sierpnia 2023 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 60. posiedzeniu w dniu 2 września 2022 r. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 2548). Projekt ustawy wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 26 sierpnia 2022 r. Projekt ustawy został przesłany do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Trzy czytania projektu miały miejsce na 60. posiedzeniu Sejmu w dniu 2 września 2022 r.

Po pierwszym czytaniu Komisja przedstawiła Sejmowi sprawozdanie, w którym wniosła o przyjęcie przedłożonego w sprawozdaniu projektu ustawy bez poprawek. Komisja przedstawiła w sprawozdaniu 19 wniosków mniejszości. Zmierzały one przede wszystkim do wskazania w ustawie, że:

1) świadczenie ustanawiane ustawą nie będzie miało charakteru jednorazowego, lecz będzie przysługiwało za sierpień, wrzesień i październik 2022 r. (wnioski nr 1, 2, 14),

2) rodzaje działalności gospodarczej, które uprawniają do uzyskania świadczenia będą wymienione w załączniku do ustawy, a nie w rozporządzeniu Rady Ministrów (wnioski nr 3 i 19),

3) płatnikom składek, obok świadczenia, przysługiwać będzie przez trzy miesiące zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych (wnioski nr 1 i 16),

4) warunkiem uzyskania świadczenia będzie uzyskanie przychodu w sierpniu, wrześniu i październiku niższego o co najmniej 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w lipcu 2022 r. (poprawka nr 4 i 12) albo niższego o 30% (wnioski nr 5 i 13),

5) rodzaje prowadzonej działalności i zasięg terytorialny prowadzonej działalności będą regulowane przepisem ustawy (wniosek nr 6),

6) wysokość świadczenia będzie odpowiadała wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w lipcu 2022 r. (wniosek nr 9) albo świadczenie będzie wynosiło nie 3010 zł lecz 4515 zł (wniosek nr 10),

7) obok świadczenia kwotą 5000 zł dofinansowane zostaną należności z tytułu kosztów stałych prowadzonej przez płatnika składek działalności (wnioski nr 10 i 11),

8) rady gmin mogą wprowadzić, za część 2022 r. zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu. Rekompensaty będą wypłacane z budżetu państwa na wniosek gminy (wniosek 18).

W trakcie drugiego czytania projektu ustawy zgłoszone zostały dwie poprawki, które zmierzały do:

- 1) podniesienia wysokości jednorazowego świadczenia do 6020 zł,
- 2) przyznania rolnikom prawa do jednorazowego świadczenia.

W trzecim czytaniu Sejm nie przyjął żadnego wniosku mniejszości oraz żadnej z poprawek.

Za przyjęciem ustawy głosowało 429 posłów, przy jednym głosie przeciwnym i przy braku głosów wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

1) Zgodnie z treścią § 4 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień, o których mowa w ust. 2 (*umowy międzynarodowe*); nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych.

W szczególności odesłanie z ustawy do aktów wykonawczych do tej samej lub innej ustawy jest niedopuszczalne. Akceptacja takiego rozwiązania byłaby zaprzeczeniem zasady prymatu ustawy i innych aktów zrównanych z ustawą nad aktami prawnymi niższego rzędu. S. Wronkowska i M. Zieliński [*Zasady...*, s. 36] zwracają uwagę, iż zastosowanie techniki legislacyjnej w postaci odesłania do przepisów wykonawczych może prowadzić do sytuacji, w której ustawa odsyła do przepisów wykonawczych, które dopiero w przyszłości będą wydane na jej podstawie, co jest szczególnie częstym zjawiskiem w przypadku uchwalenia nowej ustawy, zawierającej upoważnienia do wydania aktów wykonawczych. Byłoby to zatem odesłanie do regulacji nieobowiązującej.

Z takim rodzajem odesłań mamy do czynienia w przedłożonej Senatowi ustawie w art. 3 trzykrotnie, w art. 5, w art. 6 dwukrotnie oraz w art. 16.

Przepisy ustawy nie określają rodzaju prowadzonej działalności pozarolniczej płatników składek, obszarów na których prowadzona była działalność uprawniająca do jednorazowego świadczenia ani liczby miesięcy za które przysługuje świadczenie. W tym zakresie ustawa odsyła do rozporządzenia Rady Ministrów, które będzie wydane na podstawie art. 4 procedowanej ustawy.

Oznacza to także, że rozporządzenie będzie samodzielnie regulowało kwestie, które powinny stanowić materię ustawy. Rozporządzenie takie nie będzie miało charakteru wykonawczego lecz prawotwórczy.

Oznacza to, że wymienione wyżej przepisy ustawy mogą być uznane za niezgodne z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2) Nowelizacja zawarta w art. 26 (i przepis przejściowy zawarty w art. 30) ustawy została dokonana poprawką wniesioną w Sejmie pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materią projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania

projekt ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”.

W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (K 3/98).

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie z 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07) w którym Trybunał rozpatrywał dopuszczalność poprawki zgłoszonej w Sejmie w trakcie posiedzenia komisji przed drugim czytaniem.

Kierunek zmian jakie zawiera nowelizacja ustawy zawarta w art. 26 i art. 30 został scharakteryzowany w pkt I niniejszej opinii. Zawartość merytoryczna tych zmian w żaden sposób nie pokrywa się z celem jaki miał projekt ustawy wniesiony do Sejmu w druku sejmowym nr 2548.

Oznacza to, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 26 i art. 30 ustawy może być uznany za niezgodny z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Poprawki te nie przeszły pełnej procedury trzech czytań i wykroczyły poza materię projektu ustawy przekazanej przez rząd do Sejmu. Nie mogły też być objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi.

Rozwiązanie powyższych kwestii powinno znaleźć się w odrębnej ustawie, która merytorycznie odniosłaby się do przedstawionych kwestii, zdecydowanie wykraczających poza przedmiot i charakter niniejszej ustawy.

Dodanie do ustawy przepisów zmieniających nieobjętych zakresem przedłożenia budzi również zastrzeżenia natury legislacyjnej.

Zgodnie z § 92 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. W myśl ust. 2 wskazanego paragrafu odstępianie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Nie można uznać, że opiniowana ustawa stanowi

w całości spójny zamysł prawodawcy. Zmiana dokonywana przez art. 26 noweli nie jest konsekwencją materii uregulowanej ustawą. Zmiany te są niezależnymi pomysłami legislacyjnymi i jako takie – w myśl Zasad techniki prawodawczej – powinny być przedmiotem odrębnej ustawy.

IV. Propozycja poprawki

Ze względu na czasowe ograniczenia wynikające z trybu prac parlamentarnych, w treści ustawy w art. 3 w ust. 2 znalazł się błąd, który należy koniecznie skorygować.

W obecnym brzmieniu ustawa stanowi, że oceny spełnienia warunku prowadzenia na dzień **31 lipca 2022 r.** określonej pozarolniczej działalności jako przeważającej, dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na dzień **31 lipca 2020 r.**

Tymczasem powinno się wykorzystywać dane rejestru REGON w brzmieniu na dzień **31 lipca 2022 r.**

Propozycja poprawki:

– w art. 3 w ust. 2 wyrazy „31 lipca 2020 r.” zastępuje się wyrazami „31 lipca 2022 r.”.

Beata Mandylis

Główny legislator